

COMENTARIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Juan Manuel de Faramiñán Gilbert*

A/ Sin duda, ha sido larga la marcha para llegar a gestar, en el seno de la Unión Europea, la llamada Constitución para Europa. La Europa actual, basada en los principios de respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, como se recoge en el artículo segundo de la Constitución, donde se reseñan los “valores de la Unión”, es el resultado de un esfuerzo conjunto y solidario para superar los antagonismos que han fracturado a Europa a lo largo de su historia.

A fuerza de resultarnos habitual -hay generaciones que no han conocido otra Europa- nos resulta difícil percatarnos del esfuerzo monumental que se ha tenido que hacer para llegar hasta donde hoy nos encontramos. El ideal de una Europa unida, en un marco de libertades y de paridad de sus miembros, constituye la realidad de una utopía que ha logrado plasmarse a partir de la inspiración de sus teóricos y de la voluntad de concreción de los que dieron en llamarse los “padres de Europa” que, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, supieron establecer las bases de inspiración federal que años más tarde forjaría, a partir de las Comunidades Europeas, la actual Unión.

Cuando en el Acta Final de la Conferencia que aprobó el Tratado de Niza se incluye la Declaración nº 23, relativa al “Futuro de Europa”, ya se estaba preludiando una nueva reforma que debería tener en cuenta una serie de cometidos, como los de lograr una mayor precisión de la delimitación competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros, el respeto al principio de subsidiariedad, el estatuto definitivo de la Carta de los derechos fundamentales, la simplificación y clarificación del Derecho originario y el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea.

La Constitución para Europa nace como un instrumento de esa voluntad conjunta de los ciudadanos y ciudadanas y de los Estados europeos de construir un futuro común sirviendo a objetivos comunes. De ahí, que el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001), en Bélgica, fue el punto de inflexión en el que se indicó que la Unión Europea se encontraba en el momento oportuno para convocar una Convención Europea sobre el futuro de Europa.

Fue en febrero de 2002 cuando se celebró la primera reunión de la Convención, a la cual se invitó a los expertos y agrupó a representantes de los gobiernos de cada país

* Catedrático de Derecho Internacional Público en la Universidad de Jaén.

miembro, de los países entonces candidatos y a representantes de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión. En calidad de observadores, asistieron miembros del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, así como el Defensor del pueblo europeo y representantes de la sociedad civil. Se propuso un cambio de modelo, pues la metodología que hasta el momento se había utilizado para la revisión de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la, hoy, Unión Europea en el seno de Conferencias Intergubernamentales (CIGs) no resultaba apropiada. En este caso, se pretendía llegar de forma directa y transparente a la ciudadanía europea, de ahí la voluntad de convocar una Convención que reuniera, como acabo de señalar, de forma abierta y participativa, a las partes implicadas en el debate para finalmente transmitir los resultados al Consejo Europeo. Incluso, con el fin de ampliar el impacto de los trabajos, se abrió un Foro en Internet para la sociedad civil.

Los debates de la Convención, compuesta por unos ciento cinco miembros, estaban dirigidos por un *Praesidium* de trece miembros presidido por Valéry Giscard D'Éstaing con el apoyo de dos vicepresidentes, Amato y Dehaene, representantes de los Gobiernos de tres Estados miembros que ejercían la Presidencia del Consejo durante las reuniones de la Convención, dos representantes de los parlamentos nacionales, dos representantes del Parlamento Europeo, dos representantes de la Comisión y un representante del parlamento de Eslovenia invitado a participar en estas reuniones.

B/ En Laeken se encomendó a la Convención que trabajara sobre tres cuestiones que se entendían como fundamentales: acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y sobre todo a las instituciones europeas, estructurar la vida y el espacio político europeo en una Unión ampliada y hacer de la Unión un factor de estabilidad y un modelo para la nueva organización del mundo. La Convención acometió sus trabajos y lo hizo con intensidad y participación abierta durante aproximadamente año y medio, con el fin de responder a las propuestas planteadas en Laeken y ofrecer un proyecto de tratado por el que se instituía una Constitución para Europa.

La Convención respondería a estas expectativas proponiendo un mejor reparto de las competencias de la Unión y de los Estados miembros, recomendando la fusión de los Tratados, la atribución a la Unión de personalidad jurídica y la simplificación de los instrumentos de actuación. También, propuso medidas para aumentar la democracia, la transparencia y la eficacia de la Unión Europea, impulsando la aportación de los parlamentos nacionales a la legitimidad del proyecto europeo, simplificando el procedimiento decisorio y, por ende, haciendo más transparente y comprensible el funcionamiento de las instituciones europeas. En esta línea, presentaba las medidas necesarias para mejorar la estructura y reforzar el papel de cada una de las instituciones de la Unión, sin olvidar el proceso de ampliación que nos llevaría de una Europa de quince a una Europa de veinticinco Estados miembros.

La Convención dio por finalizados sus trabajos en julio de 2003, aunque fue en el Consejo Europeo de Salónica (Grecia), un mes antes, donde se había realizado la presentación formal del primer borrador (parcial, dado que se entregaron sólo las partes

I y II) del proyecto de Constitución Europea, con el fin de que para la siguiente Conferencia Intergubernamental (CIG) se elaborara, a partir de octubre de 2003, la redacción definitiva del texto constitucional. Ya en esta Cumbre se vislumbraron divergencias que se pondrían de manifiesto en la CIG, desde el apoyo incondicional al Proyecto, por parte de Alemania y Francia, hasta las reticencias de España o Polonia.

Bajo la presidencia de turno, a cargo de Italia, el texto presentado en Roma no logró el acuerdo. El mayor escollo resultó ser el sistema de votos en el Consejo, es decir lo que se dio en llamar “el reparto de poder”, concepto, éste, más bien regresivo e intergubernamental, reñido con la filosofía comunitaria y con el modelo de integración. Este desacuerdo sobre el texto constitucional dividió a la CIG en dos “bandos”, que parecían irreconciliables e incluso propició retomar dudosas teorías como la de la “Europa a dos velocidades”, lo cual no resultaba aconsejable ante el inminente ingreso de diez nuevos países candidatos. Por lo que respecta al texto de la Constitución para Europa, el Consejo Europeo de Bruselas, reunido en diciembre de 2003, evidenció el fracaso, sobre todo por la tozudez de algunos Estados que parecían haber olvidado el espíritu de integración que inspiró a los “padres de Europa” en los años cincuenta.

Era evidente que ese semestre de la Presidencia italiana representaba para Italia una gran oportunidad que a la vez se abría y se perdía: cuarenta y cinco años después de la firma del Tratado de Roma, este país se convertía de nuevo en el campo de operaciones de la reforma más importante de la historia comunitaria, pudiendo dotar a la actual Unión Europea de una Constitución que sentara las bases futuras de una comunidad ampliada y en desarrollo permanente. Sin embargo, las posiciones en juego resultaron irreconciliables. Con el fin de salvar la situación, los representantes de la Convención Europea se apresuraron a recordar la importancia de respetar el contenido del proyecto constitucional, ante el peligro de que las divergencias entre los Estados miembros paralizaran la adopción del texto. Habría que esperar al siguiente semestre, pero, por otra parte, ese primer semestre de 2004, que correspondería a la Presidencia irlandesa, presentaba una agenda bastante cargada, no sólo con la esperada aprobación del texto constitucional, sino también con la ratificación de los Tratados de adhesión de los nuevos Estados candidatos y su incorporación como miembros de pleno derecho y además el nombramiento de la nueva Comisión o las elecciones al Parlamento Europeo.

C/ Como ya se ha apuntado, el meollo del conflicto se situaba en el reparto de votos en el Consejo y la pregunta que se hicieron los representantes en la CIG es si el reparto “de poder” que se decidió en el Tratado de Niza era el más equilibrado. En Niza, Alemania y Francia equiparaban su poder, a los que le seguían Italia, Reino Unido, España y Polonia y, a partir de ahí, el resto de los Estados. Sin duda, Alemania es el país más poblado de la Unión Europea (sólo podrá equipararle Turquía si algún día ingresa como miembro, cuando logre superar su estigma de “eterno candidato”). Aunque hubo representantes que señalaron la necesidad de tener en cuenta, en el reparto de votos, el peso de cada país según el número de sus ciudadanos, puesto que éstos son los destinatarios de las decisiones comunitarias, no se logró el predicamento necesario. Si, como he señalado, en Niza este argumento no tuvo la mejor acogida, era evidente

que la ponderación de votos acordada no se correspondía con la importancia relativa de la población de cada Estado. La opción aprobada en Niza no resultaba demasiado convincente y, a decir verdad, la ponderación, entonces propuesta, generó un ensanchamiento de la parrilla de los votos que se antojaba injusta a nivel poblacional.

Por ello, desde mi punto de vista, ha resultado inoportuna la intransigente posición española que, junto a la polaca, seguidos, luego, por otros Estados más pequeños, han retrasado innecesariamente la adopción de este histórico texto constitucional. Afortunadamente, los cambios operados en España han abierto una vía de solución y han superado ese escollo, pues resultaba difícil aceptar que un país como España, que desde su ingreso había manifestado un criterio participativo e integrador, se pusiera de espaldas a Europa, resucitando formas de nacionalismo trasnochado.

El texto constitucional buscó una solución final, en la que las decisiones serían tomadas, a partir de 2009, siguiendo un sistema de doble mayoría. De tal manera que, para que se apruebe una decisión en el Consejo, los Estados que voten a favor tendrán que sumar el cincuenta y cinco por ciento, es decir la mitad más uno de los Estados. En una Unión Europea de veinticinco Estados, será necesario el acuerdo de trece Estados, lo que, como principio, refuerza el criterio de la igualdad soberana de los Estados. Y a su vez, estos Estados deberán suponer el sesenta y cinco por ciento de la población de la Unión, o sea una mayoría de tres quintos de su población. Sin duda, se trata de un criterio de claro corte democrático según el cual los ciudadanos representan un peso proporcional y ponderado importante.

Mucho se ha discutido sobre las ventajas que este modelo ofrece a los grandes Estados, particularmente a Alemania y Francia, sin embargo este sistema es lo suficientemente justo, transparente y democrático como para resultar, parafraseando a Leibnitz, el mejor de los modelos posibles, ya que los mecanismos de “bloqueo” que se han previsto permiten encontrar los equilibrios necesarios en el patio de operaciones de la diplomacia coyuntural. Incluso, estos dos países han demostrado ser más europeístas que otros. Así, por ejemplo, en relación con la llamada “regla de la unanimidad”, cuando los dos Estados mencionados intentaron ampliar la “regla de la mayoría cualificada” en detrimento de la anterior, o sea, debilitando el recurso al veto, tuvieron que enfrentarse a la rotunda oposición del Gobierno británico, que forzó a mantener el criterio de la unanimidad en diversas políticas comunitarias, como la fiscal, la penal, la de cooperación judicial, la de seguridad social y otros aspectos relacionados con la política exterior.

Sobre la composición de la Comisión, finalmente la Convención se ha hecho eco de las sugerencias de la Doctrina y de la propia Comisión (que en su día elaboró un Dictamen al respecto) sobre la conveniencia de establecer un número fijo de comisarios inferior al de Estados miembros, contrariamente a la práctica habitual de un comisario por Estado miembro y dos para aquellos Estados más poblados. En el Tratado de Niza ya se limitaba esta composición a un comisario por Estado miembro, criterio que se mantendrá, todavía, en la Comisión nombrada en noviembre de 2004. Sin embargo, afortunadamente para el funcionamiento de la Comisión que se nombre a partir de 2014,

este criterio ha cambiado, al adoptar el texto constitucional un número fijo que represente a los dos tercios del número de los países miembros y que se aplicará siempre que el Tratado entre en vigor. Es decir que, independientemente del número de Estados miembros, con los actuales veinticinco, el número de comisarios sería de quince, incluidos los cargos de Presidente y Vicepresidente, a los que se les bautizará con el título de “comisarios europeos” y que serán elegidos a través de un sistema de rotación, dando un trato igualitario a todos los Estados miembros. Con el fin de que no queden “descolgados” el resto de aquellos Estados que no hayan tenido acceso a un comisario durante cada quinquenio, se ha arbitrado una figura de consolación por la cual se les posibilita el nombramiento de un comisario sin derecho a voto y sin el apelativo de “europeo”.

Resulta interesante observar que la figura del Presidente de la Comisión ha sido notablemente reforzada y se le otorga poderes frente al resto de los comisarios, tanto en el ámbito de la orientación política de la Unión como en la organización interna y funcionamiento de la Comisión, con la idea de favorecer la coherencia y garantizar la eficacia de la acción colegial. El nombramiento del Presidente tendrá especial trascendencia, ya que será nombrado por mayoría cualificada, en el seno de un Consejo Europeo, es decir en el Consejo reunido a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Se agrega, también, una nueva figura, la del Vicepresidente de la Comisión que asumirá el cargo con la denominación y poderes de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y será nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo con el acuerdo del Presidente de la Comisión.

Sobre el número límite de parlamentarios para cubrir los escaños del Parlamento Europeo, las presiones de los Estados miembros lo han convertido en un “*plafond* elástico”. Parecía que el techo que se había previsto en el Tratado de Ámsterdam de setecientas plazas resultaba ser el definitivo, pero se retocó, posteriormente, en Niza por lo cual, a partir de la legislatura 2004-2009, el PE tendrá setecientos treinta y dos eurodiputados (con veinticinco Estados miembros), mientras la Constitución Europea prevé un límite máximo de setecientos treinta y seis escaños. Sin embargo, ya se han comenzado a oír voces que prevén la necesidad de ampliar este cupo a setecientos cincuenta escaños. Cabe preguntarse si habrá que revisar este límite ante el futuro ingreso de los Estados candidatos (Bulgaria y Rumania), que en esta ocasión se han quedado en la línea de salida, y más tarde Turquía y sin duda otros que se irán sumando como Croacia y Macedonia, para lo cual, si el Tratado ha entrado en vigor, será necesario utilizar la regla de la unanimidad revisando su artículo I-19. Es importante destacar también que la Constitución ha reforzado los poderes co-legislativos del PE, ampliando el procedimiento de codecisión

D/ Por fin, el viernes 18 de junio de 2004, en el marco de la Presidencia irlandesa, quedó definitivamente aprobado el texto del Tratado constitucional, a la espera de que los parlamentos nacionales de los veinticinco Estados miembros lo ratifiquen, siguiendo sus procedimientos habituales acordes con sus respectivas Constituciones nacionales. Desde que se iniciaron las negociaciones en octubre de 2003,

en el marco de la Conferencia Intergubernamental (CIG), y que en diciembre de ese mismo año se ven abortadas durante la Presidencia italiana por la intransigencia de algunos Estados, se ha desarrollado un ingente esfuerzo por parte de algunas delegaciones, que apostaron por mantener un equilibrio inestable que por fin se recuperaría en el Consejo Europeo de marzo de 2004. En este Consejo Europeo se prepararon las bases definitivas de la negociación que, como decíamos, dieron sus frutos en el siguiente Consejo Europeo de junio de ese año, por lo que, ahora, el reto está en manos de los Estados miembros y de los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea.

Queda aún un importante camino por recorrer: la Constitución Europea deberá ser traducida a todas las lenguas oficiales de la Unión (de acuerdo con el artículo IV-10: alemana, danesa, española, finesa, francesa, griega, inglesa, irlandesa, italiana, neerlandesa, portuguesa, sueca, checa, estonia, letona, lituana, húngara, maltesa, polaca, eslovaca y eslovena), rubricada por todos los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros (probablemente para finales de 2004), y ratificada por los veinticinco Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas disposiciones constitucionales, ya sea por aprobación parlamentaria o por referéndum. Por todo ello, el Tratado, por el que se instituye una Constitución para Europa, no entrará en vigor hasta que no haya sido ratificado por la totalidad de sus Estados miembros.

Si, como hemos visto, complejo fue el proceso de aprobación del texto de Tratado Constitucional, parece más difícil aún alcanzar la ratificación unánime de los veinticinco Estados miembros, y si la entrada en vigor se retrasa habrá que incluir a Rumania y Bulgaria, cuya adhesión se ha previsto para 2007. Sin duda se presenta un panorama complejo y heterogéneo en el que con un solo país que no ratifique, el Tratado no entra en vigor poniéndose en entredicho la legitimidad de la Unión. Esto no ha pasado desapercibido para los redactores del Tratado que han previsto una Declaración en el Acta Final de la firma del Tratado, en la que se establece que, si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado las cuatro quintas partes de los Estados miembros no hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a la ratificación, “*el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión*”. Sin embargo, esta frase final es ambigua e inconsistente ya que no compromete a nada y se limita a manifestar una preocupación sobre un hecho probable y nada se dice sobre la posibilidad de seguir adelante con la Constitución si al cabo de dos años uno o más miembros no la han ratificado.

En las dos vías de ratificación que se abren - aprobación parlamentaria o referéndum - hasta el momento sólo Alemania, Suecia y Malta han manifestado su intención de realizar una ratificación parlamentaria, aunque sin duda incluso aquellos países que se inclinan por el referéndum no escatimarán un debate parlamentario. Si hasta ahora la sede parlamentaria era el lugar elegido para ratificar los anteriores tratados modificativos de las Comunidades Europeas y el recurso al referéndum resultaba ser la excepción, en este caso del Tratado Constitucional, como consecuencia de la necesidad de implicar a la ciudadanía europea ante el impacto simbólico de la Constitución, el modelo elegido será justamente el inverso y la mayoría de los Estados miembros, entre ellos España, parecen inclinarse por la fórmula del referéndum.

Sin embargo, no debemos olvidar que el modelo no siempre ha funcionado bien, dado que los intereses de corte nacionalista o la militancia euroescéptica ha socavado las campañas nacionales en pro de la Unión Europea. Recordemos el fracaso del referéndum danés sobre el Tratado de Maastricht o el referéndum irlandés sobre el Tratado de Niza, o los referendos sobre la adopción del euro en Dinamarca o en Suecia. Los referendos que se realicen tendrán que tener en cuenta una serie de imponderables como el riesgo de una escasa participación ciudadana, lo cual ha quedado patente en las recientes elecciones al PE (junio 2004), la militancia agresiva de los nacionalistas, la creciente articulación organizativa de los euroescépticos, y por supuesto, como siempre, la propia factura del modelo de papeleta que presenta una opciones maniqueas sin capacidad de matizaciones.

Poner en peligro la legitimación de la Unión Europea, al no entrar en vigor el Tratado Constitucional porque un solo Estado no ratifique frente a veinticuatro que lo ratifiquen, evidencia un riesgo demasiado grande y con consecuencias graves para el futuro de Europa. Mas, si, como hemos visto, las razones que inclinan a la celebración de un referéndum son las de implicar a la ciudadanía europea, no resultaba en absoluto descabellada, y sin embargo no tuvo ningún éxito, la idea de celebrar un referéndum pan-europeo, obviando así la celebración de los referendos nacionales y el peligro evidente de un fracaso que de la mano de los pocos arrastraría a los más.

E/ Con el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa se han dado pasos importantes. Se han restañado viejas heridas como el hecho de que la Unión europea careciera de personalidad jurídica, quedando ahora restablecida en el artículo sexto del Tratado. El que la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, que desde Niza se encontraba en el limbo, haya podido obtener su sitio en el marco del propio Tratado con las consecuencias de obligatoriedad y efectos jurídicos que ello implica. La desaparición de la estructura en pilares con la consecuente simplificación del modelo ahora aplicable. En definitiva, la “refundación” de la Unión a través de una unidad superadora del sistema anterior de varios tratados que dieron lugar a tres comunidades con personalidad jurídica independiente, a la existencia de tres pilares, uno comunitario y dos intergubernamentales, y a un tratado de que instituía una Unión Europea sin personalidad jurídica. A partir del Tratado Constitucional todo ello se simplifica con una Unión Europea definida en el marco de un solo tratado por el que se instituye su Constitución.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no se trata de una Constitución en el sentido estricto del término, sino de un Tratado que por su contenido tiene un alcance constitucional, aunque, dadas las características propias de la Unión Europea, puede considerarse como una Constitución para Europa, pues, en su momento, los anteriores Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas fueron considerados, por reiterada jurisprudencia de su Tribunal de Justicia como tratados constitucionales regulados por las reglas del Derecho internacional. En definitiva, podemos afirmar que estamos ante un Tratado Constitucional en el que se instituye una Constitución para Europa.

La estructura de este Tratado Constitucional se establece en cuatro partes, precedidas de un Preámbulo en el que se refleja la conciencia de que Europa es un continente portador de civilización, donde se desarrollan los valores que sustentan al humanismo como son la igualdad de las personas, la libertad y el respeto a la razón. En la Parte Primera se establecen los fundamentos del modelo de integración europea, sus competencias y su marco institucional, es decir, las reglas básicas del sistema de integración comunitaria; en la Parte Segunda se incluye la postergada, en el Tratado de Niza, Carta de derechos fundamentales de la Unión, precedida de un pequeño Preámbulo de intenciones; en la Parte Tercera se estructuran las políticas y funcionamiento de la Unión y por tanto, resulta ser la parte más desarrollada, pues se profundiza en las cuestiones institucionales y competenciales que se esbozan en la Parte Primera, así como en las políticas comunitarias; y finalmente, la Parte Cuarta, dedicada a las disposiciones generales y finales, donde se destacan los procedimientos de adopción y de revisión de la Constitución. Además de estas cuatro Partes, se incluye un apéndice con cinco Protocolos.

¿Qué conclusiones se pueden extraer de su contenido? En primer lugar, que la Unión Europea, a partir de la aprobación de este Tratado Constitucional, estará sustentada sobre una única base jurídica que es este texto constitucional, con la consecuente simplificación de los instrumentos constitutivos de la Unión. En segundo lugar, se produce, como consecuencia de esta simplificación, una mayor democratización y transparencia del sistema que permite a la ciudadanía europea sentir más cercana a las Instituciones comunitarias. Se genera una mayor participación de los parlamentos nacionales, como por ejemplo ocurre cuando un tercio de ellos considere que una iniciativa de la Comisión vulnera el principio de subsidiariedad se abre la posibilidad de exigir a la Comisión que reexamine su proposición, lo que, sin duda, afianza el criterio de la buena gobernanza. En tercer lugar, la inclusión de la Carta de los derechos fundamentales, en la Parte Segunda del Tratado, formaliza su vinculación jurídica y representa la clara voluntad de preservar los valores comunes, dentro del respeto a la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa. Además, como se indica en Preámbulo, la Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Unión, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros. En esta línea, se hace referencia al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, a las Cartas sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. Y, en cuarto lugar, la presentación de un marco institucional renovado y clarificado. En efecto, en el texto de este Tratado se clarifican los papeles competenciales de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo y se consagra el principio de programación interinstitucional a iniciativa de la Comisión. Resulta importante la integración del Consejo Europeo como institución de la Unión distinta del Consejo de Ministros, y también ha resultado oportuno retirar de esta consideración al Tribunal de Cuentas que, sin dejar de tener la importancia que le atribuyen sus funciones, se encontraba sobredimensionado como institución.

Hay que indicar, por otra parte que, a diferencia del Acta Única Europea o del Tratado de Maastricht, la Convención no ha procedido a extender las competencias de la Unión, ya que, en general, las disposiciones que regulan las políticas europeas han continuado sustancialmente siendo las mismas. En cambio, sí se ha producido un reforzamiento del llamado “espacio de libertad, seguridad y justicia” que se regulará a través del modelo comunitario y en gran medida sus disposiciones se adoptarán por el sistema de mayoría cualificada. Además, se ha revalorizado la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial.

Cabe señalar, también, que resultan saludables, por clarificadores, los cambios de nomenclatura del Tribunal de Justicia, que pasará a llamarse Tribunal de Justicia Europeo, del Tribunal de Primera Instancia, que pasará a llamarse Tribunal de Gran Instancia y del inapropiado término de Salas Jurisdiccionales, tal como se las llamó en Niza, que pasarán a denominarse Tribunales Especializados. Por lo que respecta a la composición y competencias del sistema jurisdiccional, no se presentan otras novedades que las que en su momento se plasmaron en el Tratado de Niza.

Habría que aplaudir el nuevo sistema de Actos normativos comunitarios que parece, definitivamente, poner en orden una deuda pendiente en el Derecho comunitario como era la falta de una jerarquización normativa que, al menos tácitamente, parece desprenderse del nuevo modelo que se recoge en el texto del Tratado Constitucional. Los actos jurídicos comunitarios serán la Ley europea, la Ley marco europea, el Reglamento europeo, la Decisión europea y las Recomendaciones y Dictámenes. Ello ha permitido establecer las categorías de actos legislativos, como son las Leyes y las Leyes marco que, a propuesta de la Comisión, serán adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros y de actos no legislativos, como son los Reglamentos y las Decisiones, adoptados por el Consejo de Ministros y la Comisión. Las Recomendaciones y Dictámenes, a diferencia de los anteriores y como ha sido habitual, no revisten carácter vinculante.

Por todo ello, parece imprescindible informar a la ciudadanía europea sobre el importante acontecimiento que representa la ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, con el fin de concienciar sobre el peligro de que se produzca un “efecto dominó” ante la caída en el “no” de un Estado miembro que en el marco del requisito de la unanimidad daría lugar a la imposibilidad de aprobar la Constitución Europea. Habría que llamar la atención de los Estados, de las Organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en su conjunto para que el procedimiento no falle, todos deberemos colaborar en una sinergia efectiva para que como ya había apuntado Jean Monnet se cumpla esa condición de que *“nada se puede crear sin el concurso de los seres humanos, pero nada resulta duradero sin el concurso de las instituciones”*.